



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

30.4.2024

Rajavartio-osasto
Lainsäädäntöneuvos Anne Ihanus

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 25/2024 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Esityksen tarkoituksena on mahdollistaa nykyaikaisen teknologian hyödyntäminen rajaturvallisuuden ylläpitämisessä ja muissa keskeisissä Rajavartiolaitoksen lakisääteisissä tehtävissä. Esityksen tavoitteena on edelleen kehittää Rajavartiolaitoksen hybridiuhkien torjuntavalmiutta. Suomen ja koko Euroopan turvallisuustilanne on viime vuosina muuttunut nopeasti ja perustavanlaatuisesti. Esityksellä pyritään vastaamaan muuttuneen toimintaympäristön vaatimuksiin.

Hallituksen esityksen taustalla ovat sisäministeriössä tehty esiselvitys rajavartiolainsäädännön muutostarpeista (SM049:00/2019) sekä 24.2.2022 julkaistu selvitys lainsäädännön kehittämistarpeista muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridihaikuttamiseen varautumiseksi (sisäministeriön julkaisuja 2022:20). Esitys toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaa, jonka mukaan Rajavartiolaitokselle säädetään laajemmat mahdollisuudet teknologian hyödyntämiseen rajaturvallisuuden ylläpitämisessä ja kehitetään teknisen valvonnan sääntelyä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2024.

Radiotekninen valvonta

Yleistä

Rajavartiolakiin (578/2005) ehdotetaan lisättäväksi uusi sääntely radioteknisestä valvonnasta. Radioteknisellä valvonnalla tarkoitettaisiin jatkuvaa tai toistuvaa muulla teknisellä laitteella kuin tutkalla tapahtuvaa radiotaajuisten sähkömagneettisten aaltojen ja radiolaitteiden havaitsemista, tunnistamista, paikantamista, yksilöintiä ja seurantaa sähkömagneettisten aaltojen ominaisuuksien avulla.

Sähkömagneettisten aaltojen ja radiolaitteiden *havaitsemisella* tarkoitettaisiin kykyä havaita sähkömagneettinen aalto sekä sen taajuus, teho ja modulaatio. Pelkkä havainnointi ei tuota tarkempaa tietoa radioaallon tai radiolaitteen sijainnista, vaan ylipäänsä sellaisen olemassaolosta valvottavalla alueella.

Tunnistamisella tarkoitettaisiin toimenpiteitä, joilla voidaan selvittää radiolähettimen laji, eli se, onko havainnointi radiolaitte esimerkiksi tutka, meri-VHF-radio, matkapuhelin tai muu päätelaite. Käytännössä tunnistaminen tapahtuisi radiolaitteen käyttämän radiotaajuuden avulla.

Paikantamisella tarkoitettaisiin radiotaajuisen sähkömagneettisten aaltojen ja radiolaitteiden sijainnin tarkempaa selvittämistä esimerkiksi mittaamalla radiosignaalin suuntaa ja etäisyyttä.

Yksilöinnillä tarkoitettaisiin toimenpiteitä radiolaitteiden erottelunsa toisistaan. Yksilöinti voisi tapahtua esimerkiksi radiolaitteen laitteistotunnuksen tai muun yksilöivän tunnuksen perusteella. Tällaisiin kuuluvat muun ohella kansainvälinen matkaviestimen laitetunnus (IMEI) ja kansainvälinen matkaviestintilaajan tunnus (IMSI). Nämä tunnuksat ovat yhdistettävissä yksittäiseen oikeushenkilöön tai luonnolliseen henkilöön. Radioteknisen valvonnan tarkoituksena ei kuitenkaan olisi yksilöidä ja tunnistaa radiolaitetta käyttävää luonnollista henkilöä. Tältä osin säädettäisiin jäljempänä kuvatulla tavalla tarkemmin radioviestinnän välitystietojen käsittelyn rajoituksista. Toisaalta on huomattava, että kaikki radiosignaalit tai muut radioaallot eivät ole luonnollisiin henkilöihin välillisestikään yhdistettävissä olevia.

Seurannalla tarkoitettaisiin tunnistetun ja mahdollisesti yksilöidyn radiolaitteen sijainnin muutosten selvittämistä.

Alueellinen ja asiallinen rajaus

Rajavartiolaitoksella olisi oikeus suorittaa radioteknistä valvontaa valtakunnanrajan läheisyydessä, merialueella, meren rannikolla, ilmatilassa, rajanylityspaikalla ja sen välittömässä läheisyydessä sekä Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevalla alueella ja sen välittömässä läheisyydessä. Kyse olisi alueista, joille Rajavartiolaitoksen toiminta muutoinkin kohdentuu rajavartiolain 4 §:n mukaisesti. Radioteknisen valvonnan tarkoituksena olisi rajavalvonnan, rajaturvallisuuden ylläpitämisen, rajajärjestyksen ylläpitämisen tai Rajavartiolaitoksen toiminnan suojaamisen kannalta tarpeellisen tilannekuvan muodostaminen. Ajantasaisella tilannekuvalla on keskeinen merkitys niin ylimmän valtionjohdon päätöksenteon tukena kuin myös Rajavartiolaitoksen operatiivisessa toiminnassa. Tavoitteena olisi muodostaa reaaliaikainen tilannekuva tietyllä alueella olevista radiolaitteista, kuten tutkista, miehittämättömistä ilma-aluksista, VHF-radioista, hätälähettimistä, matkapuhelimista, tai muista radiotaajuisista päätelaitteista. Radioteknisen valvonnan avulla voitaisiin esimerkiksi tunnistaa, jos tietyllä rajan läheisellä alueella on tavanomaista enemmän matkapuhelimia tai muita radiolaitteita. Radioteknisestä valvonnasta ei olisi käytännön syistä mahdollisuutta erikseen ilmoittaa.

Rajavartiolaitoksella olisi oikeus suorittaa radioteknistä valvontaa myös ilmeisessä hädässä tai välittömässä vaarassa olevan henkilön paikantamiseksi. Tältä osin toimivaltuus ei olisi alueellisesti rajoitettu, vaan Rajavartiolaitos voisi hyödyntää valvontateknologiaa tarvittaessa koko Suomen alueella. Toimivaltuudella täydennettäisiin jo olemassa olevaa oikeutta henkilöiden hätäpaikannukseen esimerkiksi vaativissa sääolosuhteissa. Käytännössä kyse olisi useimmiten Rajavartiolaitoksen suoraan vastaanottaman meripelastuksen hätäilmoituksen tai Rajavartiolaitokselle hätäkeskuksen kautta välitetyn hätäilmoituksen perusteella suoritettavasta etsinnästä taikka poliisille virka-apuna suoritettavasta tehtävästä. On kuitenkin mahdollista, että ilmoitus kadonneesta tai hädässä olevasta henkilöstä tulee Rajavartiolaitoksen tietoon myös muutoin kuin hätäilmoituksen kautta. Rajavartiolaitoksella olisi tällöinkin mahdollisuus hyödyntää radioteknistä valvontaa henkilön paikantamiseksi, jos saatujen tietojen perusteella arvioitaisiin henkilön olevan ilmeisessä hädässä tai välittömässä vaarassa.

Rajavartiolaitoksen esikunnan raja- ja meriosaston osastopäällikkö päättäisi kirjallisesti radioteknisen valvonnan suorittamisesta. Koska radiotekninen valvonta olisi ehdotetun määritelmän mukaisesti jatkuvaa tai toistuvaa, päätöksessä annettaisiin käytännössä tarkemmat linjaukset laissa säädettyjen edellytysten, kuten valvonnan alueellisten ja asiasisällöllisten rajausten huomioimiseksi. Säännöksen tarkoituksena ei olisi se, että raja- ja meriosaston päällikön olisi tehtävä yksittäisessä tilanteessa päätös radioteknisen järjestelmän käyttämisestä esimerkiksi Rajavartiolaitoksen valvontalennolla taikka hädässä tai välittömässä vaarassa olevan henkilön paikantamiseksi.

Radiotekninen valvontakyky olisi tarkoitus ottaa ensi vaiheessa käyttöön Rajavartiolaitoksen uusissa ulkovartiolaivoissa ja valvontalentokoneissa. Myöhemmässä vaiheessa harkittaisiin mahdollisuutta laajentaa valvontakyky osaksi maarajan kiinteää teknistä valvontajärjestelmää.

Sähköisen viestinnän tietojen käsittely

Radioteknisen valvonnan suorittaminen edellyttää, että Rajavartiolaitoksella on oikeus käsitellä tietystä määrin myös muun kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitetun radioviestinnän välitystietoja sekä sijaintitietoja. Radioviestinnän välitystietoja saisi käsitellä ainoastaan siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä radioteknisen valvonnan suuntaamiseksi taikka valvontakohteiden erottelun tai rajaamiseksi. Käsittelyn jälkeen välitystiedot olisi hävitettävä tai tehtävä sellaisiksi, ettei niitä voi yhdistää yksittäiseen luonnolliseen henkilöön. Sääntely sisältäisi myös nimenomaisen kiellon hankkia tietoja luottamuksellisen radioviestin sisällöstä.

Käytännössä sähköisen viestinnän tietoja käsiteltäisiin ainoastaan tausta-aineistona loppukäyttäjälle näkyvän tilannekuvan muodostamiseksi. Radioteknistä valvontaa suoritettaisiin erikseen hankittavalla laitteistolla, jonka sensorit keräisivät tietoa sähkömagneettisesta spektristä toiminta-alueellaan. Sensoreiden keräämä tieto prosessoitaisiin ja suodatettaisiin teknisin menetelmin lainsäädännön edellyttämien alueellisten ja asiallisten rajausten mukaiseksi tietoa-aineistoksi ennen sen siirtämistä loppukäyttäjän käsiteltäväksi. Vasta tämän jälkeen esikäsitelty tietoa-aineisto tallentuisi ja olisi Rajavartiolaitoksen virkamiesten käytettävissä erillisessä käyttöliittymässä. Käyttöliittymässä tietoa-aineistoa voitaisiin rajata myös muulla tavoin esimerkiksi taajuusalueiden tai laitetyyppien perusteella kulloisenkin tilanteen tarpeiden mukaisesti. Radioteknisen valvonnan tarkoituksena ei siten olisi yksittäisten henkilöiden tunnistaminen. Käytännössä henkilö kuitenkin voisi olla tunnistettavissa muulla tavoin, esimerkiksi teknisen valvonnan kuvatallenteen tai Rajavartiolaitoksen partion tekemien havaintojen avulla. Kyse olisi tällöin yksittäistapauksellisesta tunnistamisesta operatiivisen toiminnan yhteydessä.

Ehdotetun sääntelyn mukaan Liikenne- ja viestintävirasto tarkistaisi, ettei radioteknisessä valvonnassa käytettävä tekninen järjestelmä ominaisuuksiensa vuoksi aiheuta haitallista häiriötä yleisen viestintäverkon laitteille tai palveluille. Tällä pyritään turvaamaan muun muassa hätäradioliikenteen häiriöttömyyttä.

Radioteknisen valvonnan tietojen käsittely

Esitys sisältää tarvittavat säännökset radioteknisen valvonnan tietojen käsittelystä. Valvontatiedot sisältävät sekä henkilötietoja että muita tietoja, mutta tietoa-aineiston eheyden vuoksi koko valvonta-aineiston käsittelyyn sovellettaisiin Rajavartiolaitoksen henkilötietolain (639/2019) sääntelyä. Radioteknisen valvonnan tallenteiden ja muiden radioteknisen valvonnan kannalta tarpeellisten henkilötietojen säilytysajoista. Tallenteilla tarkoitettaisiin sekä radioteknisen valvonnan sensoreiden tuottamaa tietoa-aineistoa että tilannekuvajärjestelmässä näkyvää kuvatallennetta. Tällaiset tallenteet olisi poistettava viimeistään vuoden kuluttua tallenteen syntymisestä. Säilytysaika vastaisi ehdotettua uutta teknisen valvonnan tallenteiden säilytysaikaa.

Radioteknisessä valvonnassa käytettävien sensoreiden tuottaman tiedon teknisen esikäsittelyn avulla varmistettaisiin lähtökohtaisesti se, että radiotekninen valvonta kohdistuu yksinomaan ehdotetun rajavartiolain 29 a §:ssä tarkoitetuille alueille ja että valvonnassa kerätään ainoastaan tietoa, joka on tarpeen 29 a §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Käytännössä on kuitenkin mahdollista, että teknisestä suodatuksesta huolimatta tietoa tallentuu satunnaisesti myös muista kohteista. Esitys sisältäisi tällaista tilannetta koskevan säännöksen. Jos kävisi ilmi, että radiotekninen valvonta on kohdistunut muualle kuin 29 a §:ssä tarkoitettulle alueelle tai tietoon, jota ei saa käyttää radioteknisen valvonnan suorittamiseksi, tallenteet ja saatuja tietoja koskevat muistiinpanot olisi hävitettävä viipymättä. Radioteknistä valvontaa ei olisi tarpeen kokonaan lopettaa, mutta valvonta olisi kohdennettava uudelleen niin, ettei se kohdistuisi enää tällaiselle alueelle tai tällaiseen tietoon.

Suhde eräisiin muihin toimivaltuuksiin

Radioteknisen valvonnan tarkoituksena olisi muodostaa tilannekuva radiosignaaleista ja radiolaitteista tietyillä erikseen määritellyillä alueilla Rajavartiolaitoksen tehtävien suorittamisen tehostamiseksi. Kyse olisi tiedonhankinnasta ja tiedon analysoinnista yleisvalvontatarkoituksessa, mikä erottaisi sen rikostorjunnan toimenpiteistä ja sotilastiedustelussa käytettävästä radiosignaalitiedustelusta. Vaikka radioteknisen valvonnan tekninen toteutustapa olisi samankaltainen kuin esimerkiksi teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimisessa ja televalvonnassa, radiotekninen valvonta ei kohdistuisi rikostorjunnan toimenpiteiden tavoin ennalta määritettyyn kohteeseen. Radiolaitteen haltijan yksilöiviä tietoja ei myöskään selvitetäisi teleoperaattorien kautta. Kyse olisi siten joko Rajavartiolaitoksen itse käyttämästä teknisestä laitteesta tai Rajavartiolaitoksen hankkimasta vastaavasta palvelusta. Sääntelyyn ehdotetut rajaukset erityisesti luottamuksellisen viestinnän käsittelyn ja valvontatiedon toissijaisen käsittelyn osalta merkitsisivät myös sitä, että radioteknisellä valvonnalla ei voitaisi kiertää rikostorjunnan toimenpiteiden käyttökynnyksiä, joista säädetään Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalaissa (108/2018) ja pakkokeinolaissa (806/2011).

Radiotekninen valvonta olisi teknisesti ja toiminnallisesti samankaltaista myös radiosignaalitiedustelun kanssa, josta säädetään sotilastiedustelusta annetun lain (590/2019) 60 §:ssä. Radioteknisen valvonnan avulla ei olisi kuitenkaan oikeutta hankkia tietoa luottamuksellisen radioviestin sisällöstä, mikä puolestaan on radiosignaalitiedustelun keskeinen tavoite. Vaikka radiotekninen valvonta kohdistuisi myös muihin kuin valtiollisiin toimijoihin ja sitä suoritettaisiin myös Suomen alueella laajemmin kuin radiosignaalitiedustelua, sääntelyyn ehdotetut rajaukset erityisesti luottamuksellisen viestinnän käsittelyn osalta korostaisivat sen luonnetta yleisvalvontana.

Vaikutukset viranomaisten ja muiden tahojen toimintaan

Radioteknisen valvonnan myötä Rajavartiolaitoksen ennakointi- ja reagointikyky nopeasti muuttuviin turvallisuustilanteisiin paranisi valtakunnan rajoilla ja merialueilla. Radioteknisellä valvonnalla ei olisi vaikutusta viranomaisten välisiin toimivaltasuhteisiin tai vastuisiin. Kyseessä olisi ensisijaisesti Rajavartiolaitoksen tarpeisiin rakennettava valvontakyky, joka olisi muiden viranomaisten hyödynnettävissä siten kuin siitä erikseen säädettäisiin.

Esityksessä ei ehdoteta velvoitteita muille viranomaisille tai yksityisille toimijoille.

Vaikutukset tiedonhallintaan

Esityksen valmistelun yhteydessä on radioteknisen valvonnan osalta tehty julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 5 §:n 3 momentin ja 8 §:n mukainen tiedonhallinnan muutosten arviointi. Arvioinnista on saatu tiedonhallintalain 9 §:n ja lausuntomenettelystä tiedonhallinnan muutosta koskeissa asioissa annetun valtioneuvoston asetuksen (1301/2019) mukaisesti valtiovarainministeriön lausunto. Lausunto on otettu huomioon esityksen valmistelussa sekä radioteknisen valvontakyvyn käyttöönoton suunnittelussa.

Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Radioteknisen valvontakyvyn rakentaminen ja käyttöönotto aiheuttavat kuitenkin Rajavartiolaitokselle lisäkustannuksia, jotka liittyvät muun muassa järjestelmähankintoihin, toimitilaturvallisuuteen, tietoaineiston käsittely-ympäristön rakentamiseen ja ylläpitoon, ohjelmistohankintoihin sekä henkilöstön koulutukseen.

Arvion mukaan kertaluonteiset kustannukset ovat noin 18 miljoonaa euroa ja pysyvät kustannukset noin 2 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäkustannusten edellyttämä lisämääräraharake arvioidaan vuoden 2024 toisen lisätalousarvion käsittelyn yhteydessä sekä tulevien vuosien julkisen talouden suunnitelman ja talousarvioiden yhteydessä.

Tekninen valvonta

Rajavartiolaitoksen suorittaman teknisen valvonnan tarkoitusta ja käyttöaluetta ehdotetaan laajennettavaksi. Teknisellä valvonnalla tarkoitetaan jatkuvaa tai toistuvaa kulkuneuvoihin, kulkuneuvon kuljettajiin, jalankulkijoihin tai yleisöön kohdistuvaa teknisellä laitteella tapahtuvaa katselua tai kuuntelua sekä äänen tai kuvan automaattista tallentamista.

Voimassa olevan rajavartiolain mukaan Rajavartiolaitos voi suorittaa teknistä valvontaa rajan läheisyydessä, Suomen merialueella sekä rajanylityspaikalla ja sen välittömässä läheisyydessä rajavalvonnan tarkoituksessa. Sääntelyä täydennettäisiin niin, että Rajavartiolaitos voisi suorittaa teknistä valvontaa myös yleisemmin merialueella, ilmatilassa sekä Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevilla alueilla ja niiden välittömässä läheisyydessä. Teknisen valvonnan tarkoituksena voisi olla rajavalvonnan lisäksi myös rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitäminen, Rajavartiolaitokselle säädetyn valvontatehtävän suorittaminen tai Rajavartiolaitoksen toiminnan suojaaminen. Sääntelyllä pyritään vastaamaan muuttuneen toimintaympäristön tarpeisiin ja kattamaan voimassa olevan sääntelyn katvealueet.

Rajavartiolaitoksen oikeutta asettaa teknisen valvonnan laitteistoa rajavyöhykkeen ulkopuolella ilman maanomistajan tai -haltijan lupaa pidennettäisiin kolmesta kuukaudesta enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Pidempi ajanjakso olisi tarpeen erityisesti silloin, kun rajavalvonta on väliaikaisesti palautettu sisärajoille. Sisärajoilla ei ole rajavyöhykettä, jonne teknisen valvonnan laitteet voitaisiin asentaa pysyvästi ilman maanomistajan tai haltijan lupaa. Kuuden kuukauden enimmäisaika vastaisi Schengenin rajasäännöstön (2016/399) mukaista kokonaisaikaa, jonka ajan rajavalvonta saa enintään olla palautettuna sisärajoille.

Teknisen valvonnan tallenteiden enimmäissäilytysaikaa pidennettäisiin kuudesta kuukaudesta vuoteen. Säilytysaika vastaisi ehdotettavan radioteknisen valvonnan tilannekuvatallenteiden säilytysaikaa. Mahdollisuus tallenteiden säilyttämiseen vuoden ajan tukisi tilannekuvan muodostamista ja mahdollistaisi Rajavartiolaitoksen toiminnan pitkäjänteisemmän suunnittelun. Jos teknisen valvonnan tallenteet ovat osa Rajavartiolaitoksen käsittelemää yksittäistä asiaa, esimerkiksi rikosasiaa, tallenteiden säilytysaika määräytyisi jatkossakin kyseistä henkilötietojen käsittelytarkoitusta koskevan sääntelyn mukaisesti.